Modifica la ley N° 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, con el objeto de aumentar la representatividad en las elecciones de diputados y senadores

Boletín N°11956-07

De conformidad a lo dispuesto en los artículos 63 y 65 de la Constitución Política de la República, lo previsto en la ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y lo establecido en el reglamento de la H. Cámara de Diputados y conforme a los fundamentos que se indican a continuación, vengo en presentar la siguiente moción.

I. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA

1. LEY 20.840 QUE MODIFICÓ EL SISTEMA ELECTORAL BINOMINAL

Con fecha 5 de mayo del año 2015 entró en vigencia la Ley 20.840, que introdujo una serie de modificaciones a la Ley 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. El mensaje por el cual se ingresó a tramitación en la Cámara de Diputados la ley en cuestión fue ingresado con fecha 22 de abril de 2014, por la entonces Presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria. Sus ideas matrices eran: la modificación de los distritos y circunscripciones existentes para las elecciones de Diputados y Senadores, respectivamente; el aumento de escaños a elegir en ambas cámaras; el establecimiento de una cuota de género en la presentación de candidatos; y, principalmente, la modificación de las reglas de elección estableciendo el fin al sistema electoral mayoritario binominal, reemplazándolo por el sistema electoral proporcional D'Hondt.

Los objetivos que buscaba la ley, de acuerdo a lo que indicaba el mensaje de la misma, eran **reducir la desigualdad del voto** por medio del redistritaje; permitir la **representación e inclusión** de todas las corrientes políticas y promover un Congreso que **reflejase la diversidad de la sociedad** por medio del fin al sistema binominal; también se buscaba **aumentar la competitividad e incertidumbre** respecto de quienes resultasen electos, **facilitar la expresión de la mayoría y la representación de las minorías**; y **evitar que queden fuera candidatos con grandes votaciones**.

Una vez aplicado el nuevo sistema electoral en la elección de parlamentarios de 2017 podemos corroborar que algunos de los objetivos que la modificación legal buscaba se han cumplido en forma parcial, particularmente, en lo referido a la inclusión y representación a través del Congreso Nacional de nuevas fuerzas políticas, hoy con presencia en el Congreso Nacional, ya sea por mérito de la ley o por la fuerza de la coyuntura política.

Sin embargo, es también posible apreciar que otros importantes fines que se persiguieron con la dictación de la ley 20.840 no se han cumplido e incluso en algunos casos la situación actual es aún peor a la existente con el anterior sistema binominal, como por ejemplo respecto del aumento de la competitividad e incertidumbre, brindar mayor facilidad a la expresión de mayorías y representación de minorías, y por sobre todo la idea de evitar que candidatos con votaciones relevantes quedasen excluidos de la configuración de la Cámara de Diputados o del Senado.

Esta brecha es evidente para los electores en casos donde candidatos con una votación alta, no obtienen el correspondiente escaño. La disociación percibida por los votantes entre quienes reciben su preferencia de votos, y quienes finalmente llegan a ocupar un lugar en el Congreso, **contribuye a la desconexión de la ciudadanía con sus representantes políticos** y es un elemento que menoscaba la confianza pública en el sistema electoral.

Partidos de todos los espectros políticos fueron partidarios de terminar con el sistema electoral binominal, y así lo plantearon durante la discusión de este proyecto. No obstante, son muchos los que sostienen también que el sistema que lo ha reemplazado requiere perfeccionamiento en una línea que permita establecer una mayor percepción de cercanía entre el sufragio emitido y quienes ocupan en última instancia los escaños como representantes electos.

El mejor ejemplo de esta brecha es la comparación de los índices de desproporcionalidad que se obtienen en cada periodo electoral.

	Alianza/Chile Vamos			**Concertación/Nueva Mayoría**			**Frente Amplio**			**Desproporcionalidad**
Año	% de votos	% de escaños	Desproporcionalidad	% de votos	% de escaños	Desproporcionalidad	% de votos	% de escaños	Desproporcionalidad	
1989	34,2	40	5,8	51,5	57,5	6				11,8
1993	36,7	41,6	4,9	55,4	58,3	2,9				7,8
1997	36,3	39,2	2,9	50,5	57,5	7				9,9
2001	44,3	47,5	3,2	48	51,7	3,7				7
2005	38,7	45	6,3	51,8	54,2	2,4				8,7

2009	43,5	48,3	4,9	44,4	47,5	3,2				8
2013	36,2	40,8	4,6	47,7	55,8	8,1	4,7	3	1,7	12,7
Promedio Binominal			**4,7**			**4,8**				**9,4**
2017	38,7	47,1	8,4	34,7	36,1	1,4	16,5	12,9	3,6	13,4

Fuente: Libertad y Desarrollo. *Evaluando el nuevo sistema electoral: Expectativa versus realidad.*

Las cifras anteriores evidencian que las elecciones del 2017 recién pasado generaron un importante déficit en representatividad, donde en lugar de mejorar el promedio existente bajo el sistema binominal, existió en **retroceso en representatividad de 4 puntos**. Esto se debe por sobre todo a que el nuevo sistema tiende a una sobrerrepresentación de las más altas mayorías, que es aún más radical cuando se analiza a niveles de partidos.

En lo relativo a evitar que candidatos con bajas votaciones sean electos y competidores con altas votaciones sean excluidos del Congreso Nacional, el fracaso es aún mayor. Asimismo, y como se indicará más abajo, 20 parlamentarios obtuvieron un escaño en el Congreso Nacional obteniendo menos de un 4% de los votos en su distrito o circunscripción, mientras que entre los años 1997 y 2013 sólo se eligieron 11 diputados con menos de un 15% de los votos de su distrito, y **nunca se eligió un parlamentario con menos del 4% de los votos de su distrito**.

A lo anterior se suman los numerosos casos de candidatos con altísimas votaciones que no obtuvieron un escaño. Alberto Mayol no obtuvo un escaño en la Cámara de Diputados por el distrito 10, a pesar de haber obtenido 25.299 votos, **casi 6 veces más de los que obtuvo la Diputada por Revolución Democrática Natalia Castillo**, quien contó sólo con 4.452 votos para el mismo distrito. Casos similares existieron en el Senado, donde Andrea Molina perdió el cupo en competencia por el Senado ante el Senador Independiente pro RN, Kenneth Pugh, **pese a que la primera obtuvo un 9,74% de los votos y este último tan solo un 2,15% de los mismos**. Estos son sólo dos ejemplos de un fenómeno que se repitió en varios distritos y circunscripciones.

Por lo anterior, resulta imprescindible la introducción de ajustes que morigeren estas distorsiones. Los ajustes que contiene este proyecto de ley creemos que ayudarán a alcanzar estos objetivos que se había puesto la ley 20.840 y que, como muestran los números, no se han alcanzado con la normativa tal y como se encuentra hoy.

2. TRAMITACIÓN DE LA LEY 20.840

Uno de los aspectos de mayor discusión en la tramitación de la Ley 20.840 fue respecto a cómo introducir mayor competencia e incertidumbre a las elecciones parlamentarias. En este sentido, el proyecto de ley presentado inicialmente por el Ejecutivo contemplaba la posibilidad que los partidos pertenecientes a un pacto electoral pudiesen agruparse en distintos subpactos. Esto permitiría que el cálculo respecto a cuántos escaños correspondería a un partido podía depender en gran medida a la existencia de subpactos, generando que un candidato más votado podría quedar fuera en desmedro de otro con menos votación, pero que formaba parte de un subpacto más votado.

En efecto, el primer texto propuesto por el Ejecutivo establecía que el mismo cálculo para determinar cuántos escaños correspondían a una lista o coalición se aplicaría luego respecto de cada subpacto existente. Esto se transformaba finalmente en un fuerte incentivo a constituir subpactos, ya que siempre permitirían adquirir más escaños que el mantenerse fuera de éstos. Inmediatamente surgió la oposición de algunos partidos políticos a esta norma, por cuanto generaba competencia al interior de las coaliciones, y otorgaba un poder mayor a algunos partidos por sobre otros en la negociación de subpactos, permitiendo a través de la conformación de las listas afectar de forma directa el resultado de las elecciones, por medio de lo que se conoce como “ingeniería electoral”.

En la tramitación de la ley este aspecto fue largamente discutido, al punto que el Ejecutivo presentó una indicación para eliminar esta parte del proyecto de ley, escuchando los reparos de partidos políticos y de expertos en sistemas electorales. Dentro de los argumentos en contra a la inclusión de subpactos, además de los ya señalados, se indicaron que su inclusión afectaría negativamente la competencia real entre candidatos, que su inclusión implicaría la creación de nuevas barreras de entrada a competidores y podría perjudicar a partidos más pequeños o a candidatos independientes, otorgando un tremendo poder a los partidos predominantes en la negociación de pactos y subpactos políticos. Resultó evidente para los parlamentarios que incluir la posibilidad de conformar subpactos podía hacer que los casos de votaciones altas no electas aumentaran, ya que quienes no pertenecen a un subpacto grande deberían obtener votaciones mucho mayores para acceder a escaños, lo que a la larga significa que los partidos predominantes debían “autorizar” a sus aliados a crecer.

Fue así como la indicación introducida por el gobierno dirigida a eliminar la posibilidad de crear subpactos al interior de una lista fue aprobada por la Comisión de Constitución, Legislación y Reglamento por 7 votos a favor contra 5 en contra y una abstención. En este mismo sentido fue aprobado el proyecto en la Sala de la Cámara y posteriormente en el Senado.

Finalmente, y pese a la oposición de varios partidos de mayor tamaño, se aprobó la Ley 20.840 que, de acuerdo al texto refundido y sistematizado de la ahora modificada ley 18.700, y según

indica el artículo 4 de la misma, establece únicamente que “dos o más partidos políticos podrán acordar un pacto electoral”, y que “al interior de cada pacto electoral, los partidos políticos integrantes de dicho pacto podrán, cada uno, asociarse con candidatos independientes”, sin contemplar la posibilidad de formar subpactos.

No obstante, llevado el nuevo sistema electoral a la práctica pudimos observar que los efectos nocivos de la creación de subpactos al interior de una lista sí se dieron, aunque en forma limitada, por el hecho de aplicarse el sistema de repartición D’Hondt al interior de los mismos partidos políticos. En la práctica, cada partido político funcionó como un verdadero subpacto para efectos de arrastrar candidatos con votaciones bajas, y permitir a las directivas de los partidos hacer ingeniería electoral, acompañando a candidatos populares otros con menor votación, y haciendo imposible la competencia en sus respectivos distritos.

3. ELECCIONES PARLAMENTARIAS DE 2017

El nuevo sistema electoral creado a través de la ley 20.840 fue puesto a prueba en las elecciones de Diputados y Senadores que se llevaron a cabo el 2017. Los resultados de estas elecciones permitieron observar que varios de los fines que se habían planteado en el mensaje presidencial se habían cumplido. En efecto, el nuevo sistema electoral permitió el ingreso de nuevas fuerzas al Congreso Nacional, especialmente a la Cámara de Diputados. Evolución Política, el Partido Humanista, Revolución Democrática, entre otros fueron algunas de las nuevas fuerzas políticas con representación en la nueva Cámara de Diputados. Asimismo, la participación femenina aumentó considerablemente, pasando de un 15% a un 26% en el Senado y de un 16% a un 22,5% en la Cámara de Diputados.

Sin perjuicio de estos avances, los resultados también arrojaron resultados preocupantes en lo referido a varios de los objetivos que la ley debía propender a cumplir. Se pudo apreciar que, si bien 128 de los actuales 155 Diputados en ejercicio fueron primeras mayorías en sus respectivos distritos, hubo 27 diputados que no obtuvieron una votación mayoritaria en su distrito, en donde 12 de ellos fueron arrastrados por su lista a pesar de haber obtenido una baja votación. En algunos casos, como fue la elección en el Distrito 10, la votación del diputado electo con la primera mayoría del distrito (Diputado Jackson) fue un 385% mayor a la de su compañero de partido que resultó electo por arrastre (Diputado Winter), situación que, en menor medida, también se produjo en otros distritos.

Si bien es comprensible en un sistema proporcional, como el recientemente implementado, que candidatos con votaciones más altas sean derrotados por otros candidatos con votaciones más bajas por ser parte de un pacto con una alta votación, no se observan justificaciones para que la distribución final de los escaños entre los candidatos de una misma lista no se sujete a estándares mayores de representatividad. Casos como el de Alberto Mayol en el Distrito 10 que, siendo parte de la lista del Frente Amplio, fue afectado por ir en una “sub-lista” distinta de Revolución

Democrática, lo que implicó que salieran electos Gonzalo Winter y Natalia Castillo arrastrados por Giorgio Jackson teniendo apenas un poco más del 20% y del 17% de la votación de Mayol, respectivamente. Los casos de Pablo Terrazas en el Distrito 11 o Gonzalo Navarrete en el Distrito 9, en la Cámara de Diputados, y el de Andrea Molina en la Quinta Región en el Senado se deben al mismo problema de fondo, y generan una importante disconformidad en el electorado, quien no tiene cercanía alguna con el Diputado electo producto de un arrastre, quitando legitimidad al sistema electoral.

El actual sistema no permite una correcta y justa competencia en aquellos distritos en que existen candidatos "fuertes", lo que se ve exacerbado en los distritos o circunscripciones que eligen un número mayor de representantes, en los que el arrastre se produce con mayor facilidad. **La aplicación de este sistema dejó en evidencia que en muchas ocasiones las cúpulas partidarias puedan determinar antes de las elecciones a los diputados que resultarán ganadores de una elección**, por el sólo hecho de existir un candidato fuerte que arrastrará a sus compañeros de partido, transfiriendo en la práctica una potestad eleccionaria de la ciudadanía a la dirigencia partidaria de turno, lo que violenta el principio democrático.

Los problemas que se advertían en la incorporación de subpactos electorales se generaron en la aplicación de la regla de proporcionalidad respecto de las votaciones de cada partido, donde la ingeniería electoral se produjo de igual forma, ya no a través de subpactos entre partidos de una misma coalición, sino en la nominación de candidatos por cada partido.

No resulta contrario a la lógica de un sistema proporcional el establecer que una vez determinado el número de escaños que corresponde a un determinado pacto electoral, estos sean asignados a las más altas votaciones de dicho pacto. Por el contrario, esto permite eliminar algunas de las distorsiones que el actual sistema electoral produce, y hacer que se premie a los partidos que presenten mejores candidatos en cada distrito o circunscripción, en lugar de favorecer el diseño o ingeniería electoral que realizan los partidos con anterioridad a la misma.

Así, a pesar de que el nuevo sistema debía aumentar la competitividad e incertidumbre, facilitar la expresión de mayorías y representación de minorías, y por sobre todo evitar que candidatos con grandes votaciones fueran excluidos de la configuración de la Cámara de Diputados o del Senado, esto no fue logrado en muchos casos, y esto se debió principalmente al establecimiento de ciertos incentivos perversos en la forma en que se asignan los escaños en el sistema electoral D'Hondt. Estos incentivos perversos son los que se intentan eliminar o reducir con el presente proyecto de ley.

II. OBJETO DEL PROYECTO

La Comisión Boeninger, grupo de trabajo constituido en abril de 2006 a instancias del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, para estudiar las bases de una reforma al sistema electoral, consideró que los mínimos exigibles a todo sistema electoral eran asegurar los siguientes cuatro principios fundamentales: la igualdad del voto, la representatividad, la competencia y la gobernabilidad.

La ley 20.840 permitió ciertas mejoras en lo que se refiere a la igualdad del voto (antes todos los distritos, sin importar su población, tenían 2 votos) y en la implementación de un sistema que fortalece fuertemente a las grandes coaliciones políticas. Sin embargo, en lo que se refiere a la representatividad y competencia quedan aún desafíos pendientes que este proyecto busca solucionar.

La representatividad en un sistema electoral implica avanzar a un sistema más inclusivo, que disminuya las barreras de entrada para nuevos competidores, incentivando el ingreso de varios candidatos a cada lista. El actual sistema contempla desincentivos a la aparición de nuevos competidores, especialmente en aquellos casos en que los partidos tradicionales presentan candidatos fuertes, ya que se obliga a aquellos nuevos contendores, sobre todo los que provienen de partidos de menor tamaño, a obtener votaciones muy altas para superar la cifra repartidora de los partidos grandes. Este defecto se soluciona con la reforma que plantea este proyecto, permitiendo que todos los buenos candidatos, representen a partidos grandes o pequeños, tengan las mismas posibilidades de hacerse de un escaño. Esto a su vez ayudará a reducir la sobre-representación de los partidos más fuertes de cada coalición y a evitar que los partidos de menor tamaño se vea obligado a abandonar su coalición, corriendo muchas veces el riesgo de desaparecer.

Por su parte, una mayor competencia electoral implica que todas las fuerzas existentes en una sociedad tengan posibilidades reales de competir por un escaño, generando incertidumbre respecto al resultado electoral y cercanía entre los votos de los electores y los resultados electorales. Esto, con el actual sistema electoral, no se logra en ciertas oportunidades. Es común que aquellos distritos en que un partido presenta un candidato fuerte, tanto su propia elección como la de su o sus compañeros de partido sea predecible e inevitable, haciendo poco competitiva la elección en ese distrito. Esto se rompe con la modificación que se propone, permitiendo que compañeros de lista de otros partidos puedan aspirar al escaño de la misma forma que los compañeros de partido de un candidato fuerte. Asimismo, esto permite que los ciudadanos puedan realmente optar entre las candidaturas, y no que las reales probabilidades de éxito de una candidatura vengan establecidas desde un inicio.

Por los motivos descritos, el proyecto tiene por idea matriz eliminar la aplicación del principio de proporcionalidad y por lo tanto de la cifra repartidora y cálculo D’Hondt a la competencia por escaños entre partidos de una misma lista, estableciendo en su lugar una regla de mayorías entre aquellos candidatos que forman parte del mismo pacto electoral. Lo anterior permitirá que se aplique la regla de la proporcionalidad a efectos de determinar a cuántos escaños tendrá derecho

un pacto electoral, pero que los escaños sean asignados a aquellos candidatos del dicho pacto que hayan obtenido las mayores votaciones en el distrito.

Con motivo de la aplicación de esta modificación, ya no se tendrá en consideración el número de votos totales que haya obtenido un partido dentro de un pacto electoral, sino únicamente los votos obtenidos por cada candidato.

A modo de conclusión, quienes suscriben creemos que este proyecto viene a complementar la ley 20.840 para que los objetivos que se trazaron al momento de presentarse la ley puedan cumplirse de mejor manera. Los beneficios que traerá la implementación de esta ley son los siguientes:

a) Disminuir la ingeniería electoral, **aumentando la incertidumbre** de los resultados electorales;
b) Favorecer una **negociación en igualdad de condiciones** entre partidos pertenecientes a una misma lista electoral;
c) **Aumentar la representatividad del Congreso Nacional**, disminuyendo los casos de arrastres de candidatos con baja votación, así como los casos de candidatos con altas votaciones que no resultaron electos; y
d) Realizar estos ajustes **sin afectar la esencia del sistema electoral proporcional D'Hondt**, en la medida que se mantiene el incentivo a la formación de coaliciones y el desincentivo a las candidaturas personalistas.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente:

P R O Y E C T O D E L E Y

"Artículo Único: Modifíquese en la ley 18.700, que contiene la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, el artículo 121, en lo siguiente:

1. Sustitúyase el numeral 3), por el siguiente:

"3) En el caso de los pactos electorales, el Tribunal Calificador de Elecciones proclamará electos a los candidatos que hayan obtenido las más altas mayorías individuales de cada lista, de acuerdo al número de cargos que le correspondan a cada una de ellas, luego de aplicar las reglas descritas precedentemente. En caso de empate entre candidatos de una misma lista, o entre candidatos de

distintas listas que a su vez estén empatadas, el Tribunal Calificador de Elecciones procederá en audiencia pública a efectuar un sorteo entre ellos, y proclamará elegido al que salga favorecido.”

2. Elimínese el numeral 4).”

Luciano Cruz-Coke Carvallo
Diputado de la República